联合国 A/75/917–S/2021/562



大 会
安全理事会

Distr.: General
11 June 2021
Chinese
Original: English

大 会 **安全理事会**
第七十五届会议 **第七十六年**
议程项目 66(b)
非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持：
非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展

促进非洲持久和平与可持续发展

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会 2020 年 9 月 3 日第 74/302 号决议提交，大会在该决议中请秘书长继续监测并每年向大会报告促进非洲持久和平和可持续发展方面持续存在和新出现的挑战。本报告的标题已调整为“促进非洲持久和平与可持续发展”，以反映其前瞻性的导向。

在世界各地，特别是在非洲，继续出现动荡和冲突，加剧了贫困和体制脆弱性，这反过来又削弱了复原力与和平前景。冲突有许多不同的原因、驱动因素和触发因素。本报告从一个经常被忽视的角度来探讨在非洲预防冲突和保持和平的挑战，即规划和提供公共服务方面的薄弱或失败会造成不稳定，并可能导致或触发冲突。

报告通过在非洲观察到的公共服务提供方面的四个主要断层来探讨这一挑战，但这些问题并非非洲大陆所独有，即获得服务方面的不平等；规划过程和服务提供没有促进对所有人口的包容；服务提供方面的腐败；以及在治理存在挑战的地区提供服务。

本报告还举例说明了联合国系统如何运用自身的各种能力，支持着眼于预防的发展。报告提出了一些措施，以加强集体努力，在可持续发展目标行动十年期间，按照以预防为导向的方针，加快实施《2030 年可持续发展议程》和非洲联盟《2063 年议程》。

21-07818 (C) 280621 060721



一. 导言

1. 本报告按照大会 2020 年 9 月 3 日第 74/302 号决议的要求提交，其中大会请秘书长继续每年监测并向大会报告促进非洲持久和平与可持续发展方面持续存在和新出现的挑战，包括冲突的根源和促进可持续发展的条件，以及联合国系统采取的做法和给予的支持。

2. 联合国已作出大量努力，优先开展预防冲突与保持和平工作，以消除执行《2030 年可持续发展议程》和非洲联盟《2063 年议程》的最大障碍。在确保联合国系统的所有支柱协调一致地合作，支持会员国促进可持续和平与发展方面，取得了相关进展。

3. 在世界各地，特别是在非洲，不稳定和冲突继续造成并加剧贫困，是机构脆弱的主要原因，而机构脆弱又削弱了复原力与和平前景。冲突有许多不同的原因、驱动因素和触发因素。为探讨在非洲预防冲突和保持和平的挑战，本报告考虑了规划和提供公共服务方面的薄弱或失败，对于造成不稳定、可能导致或触发冲突的作用。报告还举例说明了联合国系统如何运用自身的各种能力，支持着眼于预防的发展，并建议了措施，以加强集体努力，在可持续发展目标行动十年期间，加快实施《2030 年议程》和《2063 年议程》。

4. 在编写本报告时，非洲问题特别顾问办公室与会员国、大会和建设和平委员会进行了接触。通过非洲事务部门间工作队征求了联合国系统各实体的意见。特别是，发展协调办公室、政治和建设和平事务部非洲司和和平行动部、建设和平支助办公室、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国开发计划署(开发署)、世界粮食计划署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)都为案头审查作出了贡献。设在非洲的 30 个联合国国家工作队提供了实地评估，构成了分析的基础。还咨询了来自学术界的代表和专家。

二. 非洲持久和平与可持续发展的条件

5. 自秘书长提出关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的第一份报告以来已有 22 年，在这 22 年中，联合国对助长非洲冲突的各种因素以及将这些因素联系起来的复杂相互关系有了更深入的了解。然而，关于不稳定、冲突和发展如何相互交织和影响，问题仍然存在。

6. 近几十年来，非洲国家取得了重要的社会经济成果。2000 年至 2018 年间，非洲国内生产总值年均增长 4.6%，11 个国家达到中等收入或更高收入水平。[1] 在 2019 年发布的一份联合报告中，非洲联盟和经济合作与发展组织(经合组织)强调了该地区几个积极因素同时发生作用，使这成为可能，包括基础设施的显著改善，

[1] 非洲联盟委员会和经济合作与发展组织，《2019 年非洲发展动态：实现生产性转型》(亚的斯亚贝巴；经合组织出版社，2019 年，巴黎)。

外国投资的增加，能力的加强，移动电话革命，越来越多的创业和创新，逐步增强妇女权能，以及区域质量标准的采用。

7. 2013 年，非洲联盟通过了一项雄心勃勃的倡议，题为“到 2020 年平息非洲枪炮声”。该倡议已延长至 2030 年，并由《非洲联盟到 2020 年平息非洲枪炮声的实际步骤总路线图》加以补充，目标是处理塑造可持续发展与冲突之间相互关系的多种因素，如治理不力和社会经济不平等。通过关注这种相互关系，该倡议确认，需要解决冲突，以实现可持续发展和《2063 年议程》的愿景。非洲大陆自由贸易区是非洲的一项重大成就，于 2021 年 1 月开始运作，预计将为可持续经济增长、创造就业机会和提高生活水平创造更好的条件，从而促进更多的稳定与和平(见 S/2020/1310)。此外，大会和安全理事会在最近分别通过的关于建设和平和保持和平的第 75/201 号和第 2558(2020)号相同内容的决议中重申，有效的建设和平必须让整个联合国系统参与进来。

8. 鉴于这些事态发展，秘书长关于促进非洲持久和平与可持续发展的年度报告将采取更加多层面的方法，以系统监测和分析各种不同相互关联的冲突驱动因素的动态性质为基础，并利用数据、研究和磋商。

9. 非洲问题特别顾问办公室将把年度报告作为一系列专门分析冲突驱动因素分类的报告，每份年度报告将侧重于以下几大类别之一：

(a) 政治和治理，如民主状况，包括妇女、青年和媒体的作用；选举制度；腐败；薄弱、表现不佳、政治化或缺乏包容性的行政系统和程序；对国家机构的信任；边界争端；

(b) 社会问题，如获得基本服务；少数群体的地位和权利以及基于族裔、语言、性别或宗教的歧视；庇护和移民；贩运毒品，包括跨越国家边界；

(c) 司法和安全，如司法不力、法治状况等；缺乏对人权的有效保护；军队和警察的作用；缺乏问责；外部因素；

(d) 生计，例如缺乏经济机会以及获得资源和就业的机会；经济政策；土地、水和采掘类资源的所有权、使用和效益，包括跨越国界的资源；污染和其他环境因素。

10. 本报告侧重于社会类问题，更具体地说是将提供公共服务作为冲突和不稳定动态中的一个因素。

A. 非洲的冲突和不稳定局势

11. 虽然非洲的大多数冲突是国内性质的，但在过去几十年中，许多冲突变得更加复杂和区域化。这些冲突越来越多地涉及到与犯罪集团或跨国界活动的恐怖主义网络有联系的非国家武装团体，以及自卫和民兵团体，这些团体往往按种族划分，使族裔间暴力加剧。因此，和平变得更加难以维持，而长期和反复发生的冲突更加难以预防或解决，这往往是因为没有充分理解或处理这些冲突的根本原因。和平协议很少得到充分执行，通常只涉及近因，很少处理导致冲突或使其持续存

在的深层因素。此外，许多非洲国家继续面临社会稳定和国家凝聚力方面的多重挑战，这些挑战因持续的 2019 冠状病毒疫情而加剧。

1. 冲突和不稳定趋势

12. 不稳定和冲突仍然是非洲的主要挑战。激烈冲突、不稳定和冲突事件的数据显示，在过去五年中，这些整个非洲大陆都有明显的上升趋势。[2]

13. 根据一个数据库，2019 年在非洲 19 个国家发生了 27 起激烈冲突，造成了 8 855 起已知死亡。[3] 自 2015 年以来，冲突数量略有增加。[4] 此外，从 2015 年到 2020 年，与内乱有关的事件数量几乎翻了一番。

14. 尽管东部、北部和南部非洲有所下降，但从 2015 年到 2020 年，整个非洲大陆的暴力战争和冲突仍然增加了 30%，[5] 这在很大程度上是由于 2015 至 2020 年中部和西部非洲的冲突事件大幅增加，以及 2019 至 2020 年东部非洲的内乱和战争都明显增加(表 1)。

表 1

2015 至 2020 年非洲各次区域内乱和暴力冲突事件趋势

内乱事件的趋势

区域	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020	2015–2020	2020(共计)
东部非洲	203	(237)	(211)	(201)	115	(331)	1 246
中部非洲	20	19	5	572	94	710	1 092
北部非洲	158	189	66	3 976	(556)	3 833	5 262
南部非洲	(74)	(453)	91	437	160	161	1 862
西部非洲	(222)	257	(1)	623	1015	1 672	3 014

暴力冲突和战争事件的趋势

区域	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020	2015–2020	2020 (共计)
东部非洲	100	284	(212)	(387)	208	(7)	2 578
中部非洲	127	236	359	(93)	439	1 068	1 560
北部非洲	(251)	(596)	(244)	608	(80)	(563)	1 584
南部非洲	(17)	7	1	(1)	(9)	(19)	9
西部非洲	(7)	271	195	249	612	1 320	1 949

资料来源：武装冲突地点和事件数据项目数据库，2020 年。

[2] 武装冲突地点和事件数据项目数据库，2020 年；乌普萨拉冲突数据方案/奥斯陆和平研究所冲突数据集。

[3] 乌普萨拉冲突数据方案/奥斯陆和平研究所武装冲突数据集 20.1 版和乌普萨拉冲突数据方案与战斗有关的死亡数据集 20.1 版。使用的死亡指标是乌普萨拉冲突数据方案对特定年份与战斗有关的死亡人数的最佳估计。

[4] 乌普萨拉冲突数据方案/奥斯陆和平研究所武装冲突数据集 20.1 版。

[5] 武装冲突地点和事件数据项目数据库，2020 年。

2. 冲突和不稳定的驱动因素

15. 虽然以下内容并不详尽，而且可能包括一些重叠的内容，但有助于说明造成非洲不稳定和暴力冲突的原因和驱动因素的多面性和复杂性：

(a) 政治精英之间对政治权力和资源的争端有时会推动群体间的竞争和种族、宗教或语言方面的动员。这些争端经常因有缺陷和有争议的政治进程、薄弱的机构、民族和地理偏见以及政治竞争的零和性质而加剧，在这个过程中，失去对权力的控制意味着政治边缘化；

(b) 不同族裔的政体缺乏共同愿景，以及为政治目的将身份认同作为武器，继续推动非洲大陆的不稳定和冲突，助长恐惧、不信任、排斥感和历史怨恨，包括真实存在的和认为存在的情况，这些都通过社交媒体进一步放大；

(c) 缺乏诉诸法律的机会，普遍存在的有罪不罚现象以及司法系统真实存在或被认为存在的偏袒、裙带关系和腐败，再加上对表达、结社及和平集会自由的限制，时常造成社会动荡和不稳定。缺乏补救途径或此类途径的薄弱会使情况恶化，如缺乏正式的监察员服务、国家人权机构或投诉和冲突解决机制；

(d) 财政资源和资产的稀缺、分配不均或无法获得会导致机会和生计的不平等。政治精英中的不满分子以及极端主义和恐怖主义团体往往利用这些差距，加剧民族-地区之间和城乡之间的分裂态势；

(e) 农村社区无法获得有限的、往往是不断减少的自然资源(包括耕地、牧场和水)以及对这些资源的竞争，再加上土地和资源治理的薄弱或不平等，会造成社区间的紧张关系，并因气候变化对共生安排(如季节性游牧)的影响而加剧；

(f) 国家力量薄弱可能导致冲突和不稳定，特别是在边缘地区。有限的基础设施、基本服务和安全削弱了政府的合法性，并可能为不稳定、犯罪活动、暴力极端主义和恐怖主义创造肥沃的土壤；

(g) 和平协定缺乏明确性和包容性，执行不力，签署方四分五裂，冲突经济转型不彻底，往往使冲突持续或重新爆发。青年和妇女的参与对执行和平协定至关重要，特别是分别通过青年与和平与安全议程以及妇女与和平与安全议程进行参与。

3. 非洲联盟和联合国和平与安全对策

16. 预防冲突和保持和平仍然是非洲各国政府和机构、联合国和其他合作伙伴的关键优先事项。鉴于人们强烈认识到和平与发展之间的相互依存关系，非洲联盟和联合国都明确承诺要在这两个方面应对非洲大陆的挑战。

17. 安全理事会作为维护国际和平与安全的主要机构，在预防、控制和解决冲突方面具有关键作用和责任。安理会在第 2282(2016)号决议中确认，发展、和平与安全以及人权是相互关联和相辅相成的，应将保持和平广义理解为一个目标和过程，其中包括解决冲突的根源。通过与非洲联盟和平与安全理事会合作，并从战

略上关注冲突的根源，安全理事会完全可以动员国际社会支持解决非洲的不稳定问题，防止暴力冲突并保持和平。

18. 非洲联盟和联合国在和平与安全和可持续发展方面都建立了合作机制。这些领域的联合框架[6] 促进了两个组织增加协调行动，以预防冲突、保持和平和加强复原力。自 2007 年以来，和平与安全理事会和安全理事会每年举行会议，审议非洲的和平与安全问题，使这两个机构能够采取联合行动并提出联合建议。和平与安全理事会还每年与建设和平委员会举行会议，以加强非洲联盟和联合国的伙伴关系，在非洲建设和平和进行冲突后重建。两个组织讨论在和平与安全、发展和人权方面的合作，并通过非洲联盟-联合国年度会议，以及通过非洲联盟委员会和联合国秘书处之间的年度对口会议和通过联合国驻非洲联盟办事处的定期协调，审查落实其联合承诺的进展情况。作为 2020 年对非洲联盟-联合国伙伴关系进行的独立评估的后续行动，联合国目前正在对非洲联盟-联合国现有的合作和协调机制进行摸底，以确定需要精简和简化的领域。在 2020 年 12 月 9 日虚拟举行的第四次非洲联盟-联合国年度会议之后，正在根据秘书长和非洲联盟委员会主席达成的协议，采取更多步骤，以加强协调机制，执行《2030 年议程》和《2063 年议程》。

19. 2020 年，联合国在非洲有 7 个安全理事会授权的维和行动。同样，有 12 个特别政治任务(其中 2 个为区域性质，1 个以非洲联盟为机构重点)支持整个非洲大陆的政治进程。其中一些任务团与非洲联盟联合运作，约占联合国全球和平行动的一半。同样，非洲联盟维持着积极的和平支助行动和临时安全措施，其和平与安全理事会的 2020 年议程上有 7 个国家的局势。

20. 建设和平委员会 2020 年的议程包括关于 10 个非洲国家和地区的讨论，委员会已指定 17 个非洲国家有资格获得建设和平基金，而全球总共有 24 个国家。政治和建设和平事务部-开发署预防冲突国家能力建设联合方案包括 25 个非洲国家，并向驻地协调员办公室部署了专门能力。此外，联合国还在非洲之角、大湖区和乍得湖流域地区制定了预防战略，以及联合国萨赫勒综合战略。

21. 联合国和平与安全支柱部门和国家工作队为确保对基本驱动因素有充分了解，系统地跟踪不稳定和冲突驱动因素，包括通过共同国家分析和开发署的危机风险看板。同样，非洲和平与安全架构的重点是预防和解决危机与冲突，包括通过大陆预警系统，该系统进行数据收集和分析，以为和平与安全理事会提供建议。

B. 非洲的可持续发展状况

22. 平均而言，尽管进展有限，但非洲国家在实现可持续发展目标方面取得了稳步进展，正如联合国和非洲联盟在其关于《2063 年议程》执行情况的第一份大陆

[6] 联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架；非洲联盟-联合国实施非洲联盟《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程》的框架。

报告中评估的那样。2020 年非洲可持续发展目标指数和看板报告[7] 显示，在非洲大陆实现 17 项目标的努力中，最常观察到的趋势是适度改善和停滞不前(表 2)。虽然四分之三的非洲国家在实现目标 3(良好健康与福祉)方面实现了适度改善，但超过一半的国家在提供优质教育(目标 4)、清洁饮水和卫生设施(目标 6)以及可持续城市和社区(目标 11)方面的工作仍然停滞不前。大多数非洲国家在气候行动(目标 13)方面已步入正轨，许多国家在实现零饥饿(目标 2)和保护陆地生物(目标 15)方面取得了适度进展。然而，冠状病毒疫情的出现阻碍了全球范围内的进展，因为各国政府面临着收入下降、发展资金短缺以及需要重新分配资源来处理公共卫生紧急情况的问题。

23. 关于目标 16(和平、正义与强大机构)，整个非洲大陆在实现和平和包容性发展、诉诸司法和有效机构方面的进展有限，三分之二的非洲国家停滞不前即反映了这一点。

表 2

在实现可持续发展目标方面有不同趋势的非洲国家数目

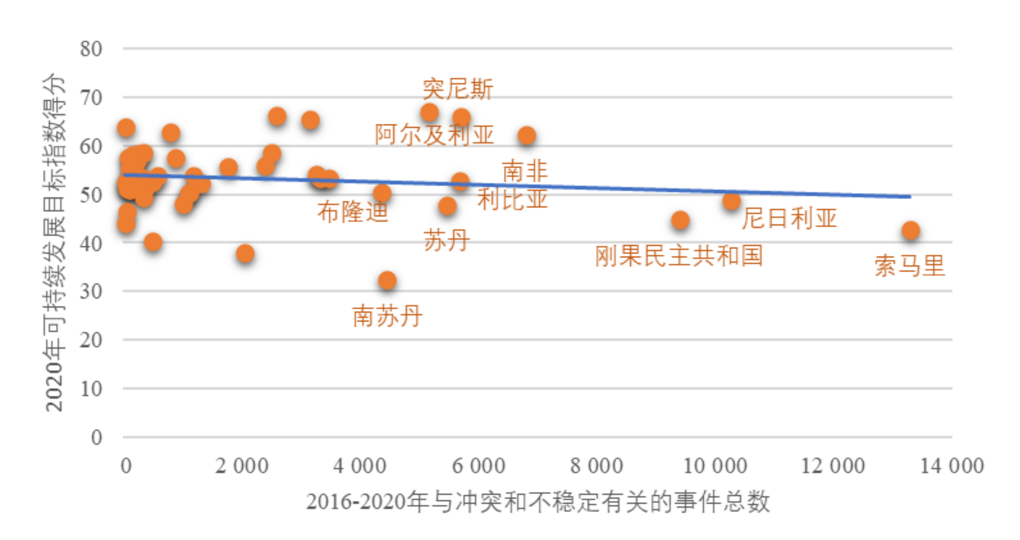
	步入正轨或保持成就 ↑	适度改善 ➚	停滞不前 →	下降 ↓	区域指数平均得分
目标 1：无贫困	13	10	18	7	44.08
目标 2：零饥饿	—	23	29	2	43.89
目标 3：良好健康与福祉	—	41	13	—	48.46
目标 4：优质教育	1	13	33	6	48.35
目标 5：性别平等	2	23	28	—	51.82
目标 6：清洁饮水和卫生设施	5	22	27	—	53.18
目标 7：经济适用的清洁能源	1	22	28	3	46.76
目标 8：体面工作和经济增长	6	31	13	3	57.21
目标 9：产业、创新和基础设施	1	16	35	2	24.29
目标 11：可持续城市和住区		14	26	13	46.49
目标 13：气候行动	44	6	1	2	91.22
目标 14：水下生物		15	18	4	63.02
目标 15：陆地生物	13	20	12	9	70.38
目标 16：和平、正义与强大机构	2	13	36	3	53.50
目标 17：促进目标实现的伙伴关系	5	15	16	16	52.51

资料来源：2020 年非洲可持续发展目标指数和看板报告数据库。目标 10 和目标 12 下的指标没有时间序列数据。

[7] 该数据库利用各种联合国来源编制，包括联合国粮食及农业组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、经济和社会事务部、联合国教育、科学及文化组织、国际劳工组织、经济和社会事务部统计司和世界银行。

24. 事实上，对 48 个非洲国家实施《2030 年议程》的情况和最近发生的与冲突和不稳定有关的事件[8] 之间的联系进行了分析，分析表明，从 2015 年到 2020 年经历了更多与冲突有关事件的国家在 2020 年非洲可持续发展目标指数中得分较低。如下图所示，较多的冲突通常与较低的可持续发展目标实现率相关。经合组织的“2020 年脆弱国家”报告也确定，脆弱性和可持续发展之间有明显的关联。

可持续发展目标指数得分与近期冲突和不稳定事件



注：由于数据不足，分析不包括以下国家：佛得角、科摩罗、赤道几内亚、毛里求斯、圣多美和普林西比、塞舌尔。

资料来源：2020 年非洲可持续发展指数和看板报告数据库；武装冲突地点和事件数据项目数据库，2020 年。

25. 因此，为了实现可持续发展目标和《2063 年议程》的愿景，重点预防冲突、系统解决冲突的根本原因和驱动因素至关重要。这要求从多层面的视角来理解是什么助长了非洲的不稳定和冲突。

26. 下一节将从提供公共服务的角度探讨非洲的不稳定和冲突问题，重点关注公共服务的缺失或其提供不具包容性会如何导致不稳定和冲突。

三. 提供公共服务成了非洲冲突的助推因素

27. 提供服务是日常生活的核心内容。人们的基本需求在任何地方基本上都是一样的，其中包括安全、够住的住房，拥有获得营养、清洁饮水和环境卫生、保健和教育的途径。这些简单的需求是普世需求，贯穿于整个可持续发展目标。然而，每天都有数以亿计人的这些基本需求得不到满足。

28. 正如联合国和世界银行的联合研究报告“*和平之路：预防暴力冲突的包容性办法*”中所着重指出的那样，虽然提供服务不是国家合法性的唯一决定因素，但却是公民直接接触国家的主要方式，从而影响着公民对国家的总体看法。非洲各

[8] 武装冲突地点和事件数据项目数据库，2020 年。

国政府面临着各种挑战，包括资源和能力受限、城市化迅速扩张、腐败，有些国家还存在长期冲突，事实证明，得不到服务与冲突之间有明显的关联，或者成了冲突的驱动因素、触发因素，或者为不稳定提供了肥沃的土壤。

29. 得不到服务常常意味着被排斥在政治和经济权力之外，没机会，安全无保障，这些情况给国家的合法性造成了负面影响，为引发群体不满和群体暴力制造了机会。在某些情况下，服务的提供方式，如在规划过程中缺乏包容性或透明度，或人们认为处理方法不公平或不平等，会导致动荡甚至冲突。[9]

30. 冠状病毒疫情的出现使人们注意到整个非洲服务提供的脆弱性，包括预算紧张、医疗系统不足或捉襟见肘、无力向公民提供经济救济以及学校和企业长时间关闭。当前非洲各国政府的财政状况受到出口下降、税收减少、外汇收入减少和外国直接投资放缓等因素的严重影响，却不得不提供更多服务。此次疫情对许多国家的服务提供造成了直接影响，暴露并强化了最初助推冲突的主要结构性不平等。边缘群体受到的影响不成比例，他们长期心存不满，现在往往更加愤懑。提供的公共服务欠佳，妇女和女童受到的影响最大，因为无酬照护工作都是由妇女和女童承担，而疫情使无酬照护工作的担子更重。

31. 在将提供公共服务作为冲突助推因素加以处理方面，下列服务被视为基本人权。

1. 住房

32. 快速城市化和不断增长的贫民窟人口使非洲目前正面临重大的住房危机。大多数非洲国家在减少居住在贫民窟的城市人口比例方面仍然面临重大挑战，而这是目标 11 的一个关键指标。预计到 2050 年，仅撒哈拉以南非洲城市居民就将多达 12 亿，非正规住区居民每年新增 450 万。贫民窟和非正规住区的扩散对非洲大陆的大量人口产生了深远影响，这些贫民窟和非正规住区条件的特点是供水不足，缺乏适当的卫生设施，住房过度拥挤和破旧，暴力侵害妇女事件增加，以及容易受到健康风险的影响。在撒哈拉以南非洲，59%的城市人口居住在这种居住区，[10] 其中许多居住区以犯罪率高和暴力猖獗著称。近年来，非洲各次区域爆发许多暴力抗议和冲突的原因都是缺乏适当住房或住房过于拥挤，以及贫民窟犯罪频发和过度拥挤。

2. 教育

33. 很少有部门能像教育一样有力地说明和延续社会经济、文化、民族、族裔、语言和其他方面的鸿沟。据估计，非洲有 3.64 亿 15 岁至 35 岁的年轻人，拥有世界上最年轻的人口，这为投资下一代非洲领导人和企业家既创造了挑战，也带来了机会。非洲目前的小学入学率平均在 80%以上；[11] 非洲大陆在实现与中等、高

---

[9] 联合国和世界银行：“*和平之路：预防暴力冲突的包容性办法*”(2018 年，华盛顿特区)，第 158-159 页。

[10] 联合国人类住区规划署(人居署)，“*2015/2016 年贫民窟年鉴：跟踪贫民窟居民生活改善情况*”(2016 年，内罗毕)。

[11] 儿基会，初等教育数据(2019 年)。

等和职业教育有关的目标 4 各项具体目标方面必须克服相当大的不足，在性别、族裔、地理和语言方面往往存在明显差距。冠状病毒疫情发生之后，学校关闭加剧了之前存在的不平等，特别是数字鸿沟，这主要影响到那些已经最有可能被排除在高质量教育之外的儿童。对教育机会和教育质量的不满往往会使紧张局势升级并导致暴力。2020 年，非洲发生了 1 300 多起与教育机构、教育工作者和学生有关的抗议、暴力示威、绑架和袭击事件，其中 100 多起是与教育有关的暴力示威和暴民暴力案件。[12]

3. 卫生保健

34. 实现公平、可持续的卫生成果几乎影响到所有的可持续发展目标。非洲国家在降低非传染性疾病死亡率(具体目标 3.4)和实现全民健康覆盖(具体目标 3.8)方面仍面临着中度以至重度障碍。此外，截至 2017 年，卫生支出占国内生产总值的百分比(具体目标 3.c)在整个非洲大陆平均只有 5.6%。影响人们生活条件的经济、社会和环境决定因素对健康结果也有很大影响。卫生保健方面的不足给社会上的弱势群体带来了最沉重负担，特别是妇女和女童，她们往往受无酬照护工作需求的影响最大。鉴于卫生保健对保全生命的必要性，缺乏获得卫生保健服务的途径会引起强烈的不满和紧张，特别是在卫生危机期间。2019 年，13 个非洲国家发生了约 230 起医护人员抗议活动，抗议主要围绕工作条件差、合格工作人员短缺、医护人员遭暴力侵害和拖欠工资等问题。[13] 2020 年，22 个非洲国家的医护人员抗议活动增加到约 400 起，与 2019 年相比增加了 78%，其中超过 15 起抗议活动演变成了暴力抗议或需要警察干预。[14] 抗议活动增加主要与冠状病毒疫情有关。

4. 水和环境卫生

35. 获得安全的用水和卫生设施对于生命、健康和营养，以及对于生活质量、经济增长和生产力都至关重要。然而，截至 2017 年，撒哈拉以南非洲只有 27%的人口能够喝上安全饮用水(具体目标 6.1)，只有 18%的人口能够获得安全管理的卫生设施服务，而这些服务的提供不足往往对妇女和女童的影响最大(具体目标 6.2)。2020 年，28 个非洲国家发生了约 500 起与水和环境卫生有关的抗议活动，包括抗议缺水、断水、供水不足或水价上涨，出现这些问题的同时常常也缺电。[15] 约四分之一的抗议活动为暴力抗议。因谁可以到取水点取水以及取水点归谁所有而爆发冲突也很普遍。

36. 对非洲服务提供所面临挑战进行审查后发现，有几个因素与由此产生的冲突和不稳定有关，即(a) 在获取服务方面的不平等；(b) 规划过程将部分人排斥在外；(c) 腐败；以及(d) 在治理面临挑战的区域提供服务。

---

[12] 武装冲突地点与事件数据项目数据库，2020 年。

[13] 同上，2019 年。

[14] 同上，2020 年。

[15] 同上。

A. 在获取服务方面的不平等

37. 在服务提供方面的不包容(包括纵向和横向)一直是非洲大陆不平等的一个重要根源。纵向不包容的核心是个人之间的差异，主要表现为家庭之间的社会经济差异。横向不包容涉及与群体忠诚有关的不满，如种族、族裔、宗教、语言、区域身份、性别认同、年龄和其他从属关系。后一种类型的不包容与武装冲突的风险大大增加有关，因为暴力冲突通常发生在群体之间——要么是一个有组织的群体和国家之间发生冲突，要么是有组织身份的群体之间发生冲突。[16]

1. 基于纵向因素的排斥

38. 基于纵向因素的排斥主要是依社会经济线存在，往往存在于社会经济边缘化的大背景之下。这种类型的排斥引发了非洲弱势人群的不满，引起了抗议活动，抗议活动偶尔升级为暴力。例如，2020 年，纳米比亚、南非和乌干达都发生了对住房不满的抗议活动，处境不利社区走上街头，要求永久住房和改善生活条件。[17] 在南非，随着越来越多的农村居民搬到城市地区，近年来发生了一些与服务提供有关的抗议和骚乱，给本已人力不足的地方政府在服务提供方面带来了更大的压力。[18] 在刚果民主共和国，2018 年总统选举后，人们组织了几次抗议活动，要求改善公共和私营服务以及改善工作条件。

39. 过去五年里，非洲大陆也发生了多起与服务提供有关的学生暴力抗议活动，迫使一些大学停课。出现这些抗议活动的根本原因一般都类似，即经济不平等和政府缺陷，再加上学费和生活费上涨，超出了学生的支付能力，特别是超出了那些来自边缘社区学生的支付能力。例如，在塞内加尔，由教育资金问题引发的抗议活动占 2014 和 2015 年抗议活动的三分之一以上，占 2018 年抗议活动的一半以上。[19]

40. 在许多国家，当前的冠状病毒疫情加剧了资源获取方面的紧张关系，而且最近实施的政策加剧了不稳定。据报，2020 年非洲各国都发生了与疫情有关的示威活动，其中一些是暴力示威。[20]

41. 在塞拉利昂，疫情加剧了贫困，再加上潜在的不平等，使人们更加不满，特别是在年轻人中间。当地社区、年轻人和安全部队之间的暴力事件也有所增加。据报，2020 年发生了几起与供水有关的冲突事件，因为冠状病毒疫情导致的封锁使城市边缘地区的很大一部分人口缺乏取水途径。

[16] 《不让任何一个人掉队：包容性发展的必要性——2016 年世界社会状况报告》(联合国出版物，2016 年)。

[17] 武装冲突地点与事件数据项目，2020 年。

[18] 武装冲突地点和事件数据项目，“南非：作为暴力抗议核心问题的服务提供情况”，2018 年 6 月 4 日。

[19] 武装冲突地点和事件数据项目，“塞内加尔教育抗议”，2018 年 5 月 25 日。

[20] 武装冲突地点与事件数据项目，2020 年

42. 在一些情况下，冲突导致的卫生保健和水电供应等基本服务中断，使得出现了大量紧急人道主义需求，进一步恶化了受冲突影响人口的状况。例如，2020 年，埃塞俄比亚和利比亚都出现了冲突导致的水电供应中断，在疫情期间给人们的应对能力带来了巨大压力，同时也影响了保健设施的运作和社区遵循冠状病毒预防协议的能力。在利比亚，提供的服务缺乏以及所导致的生活条件恶化，在 2020 年下半年引发成千上万的利比亚人走上街头。

2. **基于横向因素的排斥**

43. 在许多非洲国家，各群体之间在政治权力、财富和社会地位方面存在着严重不平等，当群体从属关系被视为决定了能否获得社会、经济或政治产品，包括能否获得提供的服务时，这种情况就变得更加危险。[21] 例如，在埃塞俄比亚，2016 至 2018 年的抗议浪潮是由声称资源和服务获取不平等以及声称政治排斥引发的。虽然最初表达的是当地的不满，但许多抗议活动很快就具有了族裔性质，导致紧张和暴力以及境内流离失所者增多。在喀麦隆，人们察觉到的英语教育系统边缘化升级为了地方性暴力，并最终演变为一场武装冲突。虽然曾努力通过分权来安抚不满情绪，但冲突造成了平民伤亡、流离失所、基础设施受损和受教育机会减少，影响到数十万儿童。

44. 非洲大陆各国也发生了因教育中的语言、种族和民族不平等而引发的抗议。在南非，近年来因大学教育费用不断攀升而引发的示威活动凸显了人们对长期种族不平等的失望。[22] 在 2019 年的自愿国别评估中，南非将拥有“世界上最不平等的学校系统”这一挑战归因为种族隔离造成的历史影响。[23]

45. 在涉及难民或境内流离失所者、与收容社区共处以及资源和设施稀缺等情况下，也可能出现横向不包容的情况。在乌干达，超过 150 万难民与收容社区共享教育设施，由于教室过度拥挤以及教师和学习材料不足，导致关系更加紧张。同样，在毛里塔尼亚的东胡德省地区，难民的存在影响了稀缺的水资源，导致与收容社区的关系紧张。这种情况在非洲大陆越来越常见，其影响可能是巨大的，因为非洲尽管资源有限，但却收容了世界上超过 25%的难民人口。

46. 联合国系统认识到不平等在助长冲突和阻碍发展方面的作用，继续支持非洲各国政府努力确保向得不到充分服务的贫困社区提供足够的服务。非洲联盟和联合国协调了对喀麦隆西北大区和西南大区的立场，呼吁展开包容性对话进程，就长期治理解决方案达成共识，推动安抚不满情绪。

47. 在刚果共和国，世界卫生组织和联合国人口基金支持政府向得不到充分服务的、受冲突影响社区提供了更多保健服务，帮助减少相关的不满情绪。难民和收容社区之间因难民获得补贴医疗服务关系日益紧张，为缓解这两个群体之间的紧

[21] 关于可持续发展目标 10：减少国家内部和国家之间的不平等的背景文件(ECA/RFSD/2019/4)。

[22] 武装冲突地点和事件数据项目，“南非：2015 年最新情况”，2015 年 12 月 11 日。

[23] 南非，南非落实《2030 年可持续发展议程》情况：共同应对复杂挑战——2019 年自愿国别评估报告(2019 年)。

张关系，联合国难民事务高级专员公署向这两个群体都提供了补贴保健服务。联合国也在卢旺达开展了类似干预措施，在卢旺达向来自布隆迪和刚果民主共和国的难民以及这两国的收容社区提供全面的免费生殖健康和防治艾滋病毒服务。

48. 在马里北部，建设和平基金资助了联合国儿童基金会(儿基会)的多项举措，支持国家当局为加奥省和通布图省偏远地区的弱势儿童提供优质教育，促进包容性社区对话以支持形成社会凝聚力。

49. 在毛里塔尼亚，对稀缺自然资源的争夺导致收容社区和难民之间关系紧张，建设和平基金资助了开发署、儿基会、联合国粮食及农业组织和人权高专办的多项举措，通过加强地方治理和社区参与进程来预防冲突。联合国国家工作队还继续与毛里塔尼亚政府合作，通过直接解决弱势群体住房问题方案促进社会包容，特别是解决哈拉廷人的住房问题，该族裔是毛里塔尼亚最弱势的族裔群体之一。

B. 规划过程将部分人排斥在外

50. 规划和提供服务的过程，包括决策中的透明度和有意义的包容，是否有监督和问责机制及其有效性，以及申诉补救机制的存在，对人们认为政府是否合法和公平有重大影响。

51. 如果治理不包容或不响应人们的需求，再加上机构缺乏问责，可能会对有效提供公共服务制造重大障碍，使人们对政府产生负面看法。[24]

52. 例如，缺乏透明度不仅使服务提供方面产生腐败，而且使人们产生不公平或腐败的看法，影响稳定。例如，在几内亚，偏远农村地区的教师工资水平和在职奖金不规范，再加上人们认为国家教育资源的管理缺乏透明度，导致教师在 2019 年和 2020 年初就工资问题举行了罢工和示威。

53. 缺乏透明度还导致尼日利亚储存冠状病毒缓释药的仓库在 2020 年 10 月遭到抢劫。这些仓库招致批评是因为人们认为地方政府在囤积本应分发的救援物品。随之而来的争议使政府和公众之间更加对立，导致整体安全局势恶化。

54. 联合国一直致力于促进非洲各国政府和发展伙伴更有力地将社区纳入服务提供进程，重点放在几个相辅相成的切入点上，包括：(a) 直接参与公共预算周期，包括规划、制定、监测和分析；(b) 绩效监测，公民可据此监测和评价公共服务的规划、交付和改革；以及(c) 公众参与执行管理公共服务的规则，包括申诉补救机制。

55. 例如，在布隆迪，开发署正在通过促进公众能查阅行政文件和求助冲突解决机制，支持该国解决住房问题，减少相关冲突。在尼日利亚，儿基会正在通过建立社区主导委员会等途径，推动在设计和部署供水系统和卫生基础设施方面的决

[24] 联合国和世界银行，“和平之路”，第 160 至 161 页。

策过程具有包容性。在塞拉利昂，联合国国家工作队和发展伙伴与政府合作，在制定项目时采取了对冲突有敏感认识的做法，目的是确保族裔-区域的平等参与。

56. 在索马里，建设和平基金资助了通过联邦政府系统加强服务提供的试点项目，该项目通过社区协商选择各个参与试点的项目。在马达加斯加，建设和平基金支持在公共服务中采取新的透明和问责措施。在马里，开发署和儿基会正在支持一个项目，旨在通过提高预算管理的透明度、效率和问责，包括为此支持公民参与预算过程，改善国家在提供高质量基本社会服务方面的表现。

C. 腐败

57. 在几个非洲国家，机构薄弱、治理脆弱、问责机制薄弱继续为腐败提供肥沃的土壤。腐败最严重的国家通常也是最脆弱的国家。[25] 在服务提供方面，“全球腐败晴雨表——2019 年非洲情况”发现，超过四分之一的人曾为供水、供电、卫生保健和教育等公共服务行过贿。人数相当于接受调查的 35 个国家中约 1.3 亿公民。[26]

58. 在肯尼亚，非正规住区的居民常常被迫依赖小型私人水商供水，这些水商往往不遵守正规的收费标准，收取更高的价格。在尼日利亚，国家统计局在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，于 2019 年进行了两次基于经验的腐败调查，结果显示，政府人员在水电供应、卫生设施、医疗保健和教育等一系列服务中反复要求贿赂大大减少了人们获得公共服务的渠道，削弱了公民对国家及国家机构的信心。

59. 腐败行为与冲突和国家脆弱性深度交织。人们发现，腐败加剧贫困，阻碍建设和平工作。总的来说，非洲大陆腐败的最严重后果由贫困、边缘化且弱势的人群承担，加剧了财富分配不公以及社会、性别和身份方面的分化。[27] 例如，非洲的服务提供日益受到“性勒索”的破坏，其表现形式多种多样，例如让女学生以性行为换取好成绩，对为子女寻医治病或寻找学校的妇女进行性剥削，以及在人道主义紧急情况下以性行为换取基本服务。[28]

60. 虽然与服务提供有关的腐败可能不会直接导致冲突，但它经常为犯罪行为和公众普遍不满情绪的滋生创造条件，有可能导致抗议甚至起义。根据南苏丹人权状况委员会的说法，南苏丹在提供服务和其他领域的腐败，加上政治竞争，助长了侵犯人权行为，是族裔冲突的主要驱动因素，使数百万南苏丹平民无法获得基

[25] 和平基金、脆弱国家指数数据库和乌普萨拉冲突数据方案/奥斯陆和平研究所冲突数据集。

[26] Coralie Pring 和 Jon Vrushi，“全球腐败晴雨表——2019 年非洲情况：公民对腐败的看法和经历”(2019 年，柏林，透明国际)。

[27] 联合国，“联合国应对全球腐败挑战的共同立场——迈向 2021 年联合国大会特别会议”，2021 年 8 月。

[28] 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，“刻不容缓：解决腐败的性别层面”(2020 年，维也纳)；人道主义事务协调厅，“2021 年全球人道主义状况概览”(2021 年，日内瓦)，第 51 页；Hazel Feigenblatt，“打破性勒索的沉默：权力、性与腐败之间的联系”(2020 年，柏林，透明国际)。

本服务。在极其不稳定的地区，犯罪活动所得可流向武装或极端主义团体和民兵，进一步加剧不稳定。

D. 治理面临的挑战

61. 与治理的所有领域一样，服务提供不是一个静态常数，而更多的是作为一个频谱存在。阻碍政府提供服务的挑战，如缺乏资源和能力、腐败和冲突，往往也是阻碍政府履行其他核心职责的相同因素。在更极端的情况下，由于环境、地理、人口、基础设施、安全或其他因素，在某些地方，政府可能无法进行任何治理。恰恰是在这些地方，暴力极端主义和犯罪行为才能生根。[29]

62. 非洲的暴力极端主义通常不是在大城市，而是在偏远地区，往往是在连接两个或多个国家的边境地区，这些地区在政治、经济和社会方面被边缘化。例如，马里北部、尼日利亚东北部和肯尼亚沿海地区都表现出不安全和不发达的情况，极端主义团体利用这些情况，通过令人信服的叙述诉说社区的不满，将这些治理不力地区作为目标。[30]

63. 类似的情况在非洲大陆其他地方上演，在这些地区，不发达和被忽视表现为缺乏获得基本服务的途径、缺少谋生机会、人身安全和环境安全无保障以及对当局缺乏信任，为犯罪和极端主义团体扎根并逐渐形成影响力提供了机会。

1. 作为服务提供方的非国家武装团体

64. 非洲的非国家武装团体经常利用脆弱性来推进其政治目标，经常在其控制的领土上提供“安全”、“正义”和各种服务，如医疗保健、电力、供水和卫生设施、教育和基础设施，以获得合法性，建立信誉、招募成员。[31]

65. 在乍得湖流域，公共服务的缺乏以及流域内人口与各自政府之间的联系薄弱，使“博科圣地”组织和所谓的“伊斯兰国西非省”等极端主义团体能招得到人，能够壮大。该地区国家在处理其周边地区和因水资源等资源有限引发的部族间冲突方面存在不足，而这两个团体都利用了这些不足。例如，据报，所谓的“伊斯兰国西非省”填补了治理和服务提供方面的空白，包括挖井、提供基本卫生保健和伊斯兰教育。[32]

---

[29] 联合国和世界银行，“和平之路”，第 160 至 161 页；联合国开发计划署(开发署)，非洲区域局，“非洲极端主义之路：招募所需的驱动因素、激励因素和临界点”(2017 年，纽约)。毒品和犯罪问题办公室，城市安全和善治倡议，“促进实现安全、包容和有复原力社区的城市环境安全治理办法”，(2016 年，内罗毕)。

[30] 开发署，“非洲的极端主义之路”。

[31] 联合国，反恐怖主义委员会执行局，“2019 冠状病毒病大流行对恐怖主义、反恐和暴力极端主义的影响”，2020 年 6 月；Mthuli Ncube 和 Basil Jones，“非洲脆弱性的驱动因素和动态”，“非洲经济简报”，第 4 卷，第 5 期(2013 年)。

[32] 非洲联盟委员会和开发署，“冠状病毒疫情对萨赫勒地区治理、和平与安全的影响”，区域简报(2020 年 11 月)；国际危机组织，“西非省面对伊斯兰国的挑战”，第 273 期非洲报告(2019 年 5 月)；Malik Samuel，“乍得湖流域恐怖主义经济学”，安全研究所，2019 年 7 月 10 日。

66. 在索马里，国家长期脆弱、中央权威受到挑战、治理脆弱和政治暴力等相互影响的各因素，为青年党、伊拉克和黎凡特伊斯兰国和其他团体通过填补治理空白实现蓬勃发展提供了条件。这些团体利用当地(部族)的不满情绪，同时利用当局无法在其控制地区提供基本服务和实施法治的情况，从而加强其影响力和可信度。[33]

67. 开发署在 2017 年开展的一项关于非洲暴力极端主义团体招募动态研究中发现，在暴力极端主义招募发生率最高的非洲地区，普遍存在着对政府的不满情绪和对政府的信任有限情况，服务提供方面的负面经历与个人自愿加入暴力极端主义团体的可能性之间的关联性很强。例如，认为政府提供的教育“优秀”或“改善”的受访者自愿加入极端主义团体的可能性降低了 16%至 26%。[34]

68. 非国家武装团体还将提供服务作为支持其活动的创收手段。例如，在布基纳法索、中非共和国、马里和尼日尔的一些社区，这些团体向社区提供服务时收“税”和收费。例如，在中非共和国东北部，中非复兴人民阵线继续提供“安全服务”，包括那些被认为对提供卫生和教育服务至关重要的“安全服务”，同时还非法征税和开展经济活动，抢走国家亟需的收入(见 S/2017/639 和 S/2019/608)。

69. 为扩大在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚的稳定干预措施范围，开发署在乍得湖流域建立了“推进乍得湖区域稳定机制”。该机制将作为一个快速反应机制，支持政府努力遏制“博科圣地”组织的叛乱活动，特别是为此改善基本服务的提供，目的是减少贫困，打击激进化，防止招募年轻人。与此同时，联合国中部非洲区域办事处和联合国西非和萨赫勒办事处为落实乍得湖流域委员会的《乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原区域战略》提供了支持。

2. 作为服务提供方的犯罪团体

70. 非洲是世界上城市化速度最快的大陆，贫民窟和非正规住区越来越多，这对非洲的城市稳定，进而对总体政治稳定构成威胁。据估计，今后 96%的城市增长将集中在东亚、南亚和非洲的欠发达地区。城市面临着贫困以及新的和普遍存在的风险，包括恐怖主义、暴力、犯罪、不同形式的冲突、城市战争、高度安全化和疾病的传播，所有这些都挑战着地方政府提供服务的能力。[35]

71. 由于提供基本服务的挑战未得到解决，许多贫民窟出现了替代型治理形式。例如，在肯尼亚，该国 60%以上的城市人口住在贫民窟。[36] 由于地方政府难以为

---

[33] 联合国索马里，“在索马里实现《2030 年议程》方面所取得进展：2020 年联合国共同国家分析丛书”(2020 年 9 月)，第 113 页、116-117 页、121 页。

[34] 开发署，“非洲的极端主义之路”。

[35] 人居署，《2020 年世界城市报告：可持续城市化的价值》(联合国出版物，2020 年)；Marcella Guarneri 等人，“人居署：撒哈拉以南非洲地图集”(内罗毕，人居署，非洲区域办事处，2020 年)。

[36] 世界银行，“肯尼亚最新经济情况：住房——供应不足且无力负担”，第 15 期(2017 年 4 月)。

这些快速增长的人口提供基本服务，该国贫民窟出现了以城市为基地的犯罪团体从提供公共服务中牟取暴利的趋势，而且这一趋势愈演愈烈，导致犯罪率上升，在某些情况下还导致暴力冲突。

72. 各国政府填补贫民窟和非正规住区服务缺口的能力对于改善这些地区居民的生活和减少犯罪团体的影响至关重要。在这种情况下，联合国人居署的参与式贫民窟改造方案解决了包括非洲主要城市中心在内的全世界数百万贫民窟和非正规住区居民生活条件问题，该方案侧重贫民窟社区最大的匮乏：缺乏适当和安全的住房条件、清洁水供应、卫生设施和有保障的土地保有权。

四. 结论

73. 本报告举例说明，在服务提供方面将部分人排斥在外可能会加剧潜在的结构性不平等，有可能加剧不满，甚至引发冲突。如果人们无法获得水和卫生设施、教育、卫生保健和住房等重要的日常服务，差距就会扩大，加剧贫困和边缘化所产生的无望感。鉴于非洲的冲突和不稳定呈上升趋势，联合国、非洲联盟、次区域组织、国际伙伴和民间社会的集体努力对于有效预防冲突与保持和平比以往任何时候都更有意义、也更有必要。

74. 如果不能解决非洲的这些问题，就有可能播下进一步分化、挫败感和不稳定的种子。联合国将遵循以人为中心的方法原则和不让任何一个人掉队的原则，立足加快落实《2030 年议程》和《2063 年议程》的各项目标和具体目标，支持在整个非洲大陆加强服务提供和服务分配。联合国还将继续鼓励在处理发展与不稳定之间相互关系的跨支柱活动中进行创新，这符合联合国做出的在联合国系统三大支柱中加强提供更加综合和多层面分析的承诺，本报告就是一个例子。

75. 秘书长将在会员国的支持下，继续倡导非洲的包容性和可持续发展，以加强能力，确保以预防为导向的规划和交付发展成果，同时更好地了解社会经济动态与非洲持久和平愿望之间的联系。在这方面，秘书长请会员国共同努力：

(a) 将社会各阶层纳入规划和提供服务过程的所有阶段，提高公共服务的透明和问责；

(b) 确保依据可靠的分类数据规划和提供服务；

(c) 促进公平地利用有效、公正、反应迅速的申诉补救机制，以增强各阶层人口的能力，特别是那些弱势群体或传统边缘群体的能力；扩大向这些群体所提供服务的覆盖面，防止犯罪团体借服务缺乏之机钻空子；

(d) 赋予地方政府和地方行政部门权力，同时加强地方政府和地方行政部门，使其发挥关键作用，确保以公正、包容、有效方式提供服务，包括在冲突和不稳定局势加剧期间。随着非洲继续快速城市化，还需要采取积极措施，防止城乡差距加大和不平等扩大；

(e) 确保冠状病毒疫情应对和恢复工作的长期性，包括短期内疫苗分配工作的公平、包容和透明。

76. 可持续发展目标行动十年以及非洲为实现《2063 年议程》愿望所做的努力，都需要具体且大胆的行动来减少不平等。长期、公平、包容地提供服务是减少各种形式不平等的关键因素，实施起来需要充足、可预测的财政资源。对包容性服务提供和持久和平面临威胁之间相互关系的本地化理解，也将指导在强有力协调和优先次序明确下加强多部门和多利益攸关方伙伴关系，以实现“我们想要的非洲”愿景。